



Bruxelles, den 30.11.2016
COM(2016) 752 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Endelig rapport om sektorundersøgelsen af kapacitetsmekanismer

{SWD(2016) 385 final}

DA

DA

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Endelig rapport om sektorundersøgelsen af kapacitetsmekanismer

1. Indledning

Formålet med EU-strategien for energiunionen er at sikre de europæiske forbrugere sikre og rene energiforsyninger til overkommelige priser¹. På trods af vigtige fremskridt hen imod disse mål er der en voksende bekymring over elforsyningsikkerheden i stadig flere medlemsstater. For at forhindre mulig forsyningsknaphed har eller planlægger en række medlemsstater at indføre forskellige former for kapacitetsmekanismer. Disse mekanismer bør belønne elproducenter og andre kapacitetsudbydere såsom udbydere af efterspørgselsregulering, der står til rådighed, når der er behov herfor.

Der er risiko for, at offentlig støtte til kapacitetsudbydere skaber konkurrencefordrejninger på elektricitetsmarkedet, og denne støtte er i princippet statsstøtte. Kapacitetsmekanismer støtter ofte kun nationale kapacitetsudbydere, tager ikke hensyn til værdien af import og forstyrrer investeringssignalerne. Dette betyder, at mange af fordelene ved et åbent og tæt forbundet indre marked for energi går tabt, og at omkostningerne for forbrugerne stiger. Disse mekanismer favoriserer ligeledes undertiden visse teknologier eller markedsaktører uden en objektiv begrundelse eller hindrer nye markedsdeltagere i at konkurrere aktivt på elektricitetsmarkedet. Dette fordrejer konkurrencen, risikerer at bringe dekarboniseringsmål i fare og forøger prisen for forsyningsikkerhed. Den 29. april 2015 iværksatte Kommissionen derfor en sektorundersøgelse om statsstøtte for at få et indblik i behovet for og udformningen og markedsvirkningerne af kapacitetsmekanismer.

I denne endelige rapport fremlægges undersøgelsens vigtigste resultater, der er beskrevet nærmere i bilaget til rapporten². Rapporten giver et indblik i, hvornår kapacitetsmekanismer involverer statsstøtte, og hvordan Kommissionen ser på kapacitetsmekanismer i forhold til statsstøttereglerne³⁴. I overensstemmelse med statsstøttereglerne tilstræber Kommissionen at sikre, at medlemsstaterne kun indfører kapacitetsmekanismer, når det er nødvendigt, og således at det indre marked for energi ikke opdeles i nationale markeder på bekostning af forbrugerne og potentielt klimamål.

Under sektorundersøgelsen havde Kommissionens tjenestegrene fokus på elektricitetsmarkederne i 11 medlemsstater, som allerede har eller planlægger at indføre kapacitetsmekanismer⁵. Kommissionens tjenestegrene indsamlede en stor mængde oplysninger fra medlemsstaternes energireguleringsmyndigheder, foreninger og

¹ Meddelelse fra Kommissionen, "En rammestrategi for en modstandsdygtig energiunion med en fremadskuende klimapolitik", 25.2.2015, COM(2015) 80.

² Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager den endelige rapport om sektorundersøgelsen af kapacitetsmekanismer, 30.11.2016, SWD(2016)385.

³ Retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 ("EEAG") (2014/C 200/01) indeholder nærmere regler for vurdering af kapacitetsmekanismer set ud fra et konkurrenceretligt synspunkt.

⁴ Bemærk, at sektorundersøgelsens konklusioner er generelle og ikke træder i stedet for en individuel vurdering af de enkelte statsstøtteforanstaltninger.

⁵ Belgien, Danmark, Frankrig, Irland, Italien, Kroatien, Polen, Portugal, Spanien, Sverige og Tyskland.

markedsaktører, møder og gennem to sæt spørgeskemaer udsendt til over 200 interessenter. Den 13. april 2016 offentliggjorde Kommissionen en interimrapport om sektorundersøgelsen med henblik på offentlig høring⁶. I denne rapport tages de 114 modtagne svar vedrørende interimrapporten⁷ i betragtning.

Denne rapport med bilag fremlægges sammen med en pakke med lovgivningsforslag som led i bestræbelserne på at skabe en energiunion med en fremadskuende klimapolitik. Pakken omfatter lovgivningsforslag, som skal forbedre de europæiske elektricitetsmarkeders udformning og funktion ("initiativet om udformningen af elektricitetsmarkedet"), herunder forslag om at forbedre nationale politikker for produktionens tilstrækkelighed, der er baseret på sektorundersøgelsens resultater, som over tid bør mindske behovet for kapacitetsmekanismer med henblik på at sikre forsyningssikkerheden⁸.

2. Problemer med forsyningssikkerheden

2.1. Er der et problem med elforsyningssikkerheden i EU i dag?

Siden den økonomiske og finansielle krise brød ud i 2008, er elektricitetsefterspørgslen i EU faldet. Den samlede installerede produktionskapacitet er fortsat steget i samme periode⁹. Kapacitetsmarginerne¹⁰ er derfor blevet større¹¹, og siden 2010 har der været færre prishop på elektricitetsmarkederne¹². Sektorundersøgelsen har bekræftet, at kapacitetsmangel, hvor forbrugerne rent faktisk har fået afbrudt forsyningen på grund af utilstrækkelig elektricitetsproduktion, har været et yderst sjældent fænomen de sidste fem år¹³. EU er med andre ord som helhed i en situation med overkapacitet.

Situationen er imidlertid forskellig i de enkelte medlemsstater. Nogle medlemsstater står tilsyneladende over for reelle udfordringer med forsyningssikkerheden af forskelligt omfang og varighed, og der er specifikke lokale forsyningssikkerhedsmæssige problemer i visse områder i nogle medlemsstater. Et betydeligt antal eksisterende kraftværker vil desuden blive udfaset i de kommende år. Nogle kraftværker er ved at nærme sig udløbet af deres driftslevetid, nogle kraftværker kan ikke opfylde nye miljø- og emissionsstandarder, og nogle

⁶ C(2016) 2017 og SWD(2016)119.

⁷ En oversigt over svarene på den offentlige høring er bilagt denne rapport (ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene).

⁸ Pakken omfatter revisioner af forordning (EF) nr. 713/2009 og 714/2009 og af direktiv 2009/72/EF. Pakken omfatter desuden et forslag til en ny forordning om risikoberedskab i elektricitetssektoren, der ophæver direktiv 2005/89/EF.

⁹ Dette skyldes primært gennemførelsen af investeringsbeslutninger, som blev truffet inden krisen. Selv om den samlede installerede kapacitet er steget i forskellig grad i de 11 medlemsstater i sektorundersøgelsen, er kapaciteten steget med over 30 % siden 2000 i EU som helhed.

¹⁰ En kapacitetsmargin beregnes typisk som forskellen mellem den installerede kapacitet og spidsbelastningsefterspørgslen (eller den gennemsnitlige efterspørgsel). Installeret kapacitet kan skaleres afhængigt af kapacitetens forventede tilgængelighed for at angive den forventede kapacitetsmargin mere præcist.

¹¹ ENTSO-E har anslået, at marginen mellem elektricitetsbehovet i spidsbelastningsperioder og den elektricitet, der kan produceres med den tilgængelige produktionskapacitet, er 13 % for EU som helhed ("ENTSO-E: 2015 Scenario Outlook & Adequacy Forecast", tilgængelig på:

https://www.entsoe.eu/Documents/SDC%20documents/SOAF/150630_SOAF_2015_publication_wcover.pdf).

¹² Offentliggjorte tal fra ACER viser et fald i antallet af prishop på elektricitetsmarkederne i EU siden 2010 ("ACER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity Market in 2015", tilgængelig på: http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202015%20-%20ELECTRICITY.pdf).

¹³ Den eneste vigtige undtagelse var Polen, hvor en hedeølge i august 2015 resulterede i tvungne afbrydelser.

kraftværker vil blive udfaset på grund af nationale energipolitiske valg (f.eks. udfasning af kerneenergi i Tyskland).

Mere generelt gennemgår Europas elektricitetssektor lige nu en hidtil uset overgangsperiode. Markedsliberaliseringen og indsatsen for at nedbringe drivhusgasemissionerne har medført grundlæggende ændringer i den måde, elektricitet produceres, handles og forbruges. Elektricitetsproduktion fra vedvarende energikilder er hastigt voksende. Dette har resulteret i lavere engrospriser på elektricitet, men har ligeledes reduceret anvendelsen af konventionelle produktionsteknologier såsom kul og gas, da vedvarende energi generelt er forbundet med lavere driftsomkostninger. Faldende efterspørgsel, lavere priser og lavere udnyttelsesgrader har reduceret rentabiliteten af konventionel elektricitetsproduktion. Samtidig spiller fleksible konventionelle teknologier fortsat en meget vigtig rolle. Den stigende andel af vedvarende energikilder som vind- og solenergi¹⁴, hvor output varierer afhængigt af vejrforhold og fra dag til nat, kræver fleksible energisystemer, herunder pålidelig backupkapacitet, der kan tage form af konventionel produktion, efterspørgselsreaktion eller oplagring, for at sikre forsyningssikkerheden til enhver tid.

Medlemsstaterne er bekymret over, at den eksisterende produktionskapacitet og den forventede investering i ny kapacitet muligvis er utilstrækkelig til at opretholde forsyningssikkerheden i fremtiden. Hvis den traditionelle produktionskapacitets nuværende lave rentabilitet blot afspejler den nuværende overkapacitet, er der meget lidt grund til at bekymre sig over kapacitetstilstrækkeligheden i fremtiden. Hvis lav rentabilitet ligeledes skyldes markeds- eller lovgivningssvigt, kan investeringsincitamenterne imidlertid muligvis vise sig at være utilstrækkelige til at opretholde en tilstrækkelig kapacitet på mellemlang og lang sigt.

2.2. Derfor kan investeringerne være utilstrækkelige til at opretholde forsyningssikkerheden i fremtiden

Økonomiske aktører beslutter, om den nuværende kapacitet skal opretholdes, eller at investere i ny kapacitet på grundlag af forventede indtægter.

For at undersøge, om de analyserede markeder kan tiltrække tilstrækkelige investeringer i kapacitet til at opfylde den fremtidige efterspørgsel, så sektorundersøgelsen på, om der er lovgivnings- og/eller markedssvigt, der er til hinder for investeringer. Undersøgelsen afdækkede en række markedssvigt, som kan hindre elektricitetsmarkederne i at generere tilstrækkelige investeringer til at sikre forsyningssikkerheden. Det konkluderes navnlig i sektorundersøgelsen, at hvis elektricitetsmarkederne skal fungere effektivt, skal priserne stige tilstrækkeligt i perioder, hvor udbuddet er lille i forhold til efterspørgslen. Indtægter fra høje priser i disse "knaphedsperioder" er et kritisk investeringsincitament, navnlig for fleksible teknologier, der sjældent er i drift og derfor skal hente investeringsomkostningerne hjem i løbet af forholdsvis få driftstimer.

¹⁴ Vind- og solenergi tegnede sig for 11 % af elektricitetsproduktionen i EU28 i 2014 (Eurostat), men i nogle medlemsstater tegner denne produktion sig på visse tidspunkter for næsten hele produktionen, mens der på andre tidspunkter ikke produceres elektricitet overhovedet.

Flere faktorer begrænser i praksis elektricitetsmarkedernes muligheder for at hæve priserne i perioder med knaphed. For det første er det kun et begrænset antal elektricitetskunder, som kan reagere på prisændringer i realtid og reducere deres forbrug i spidsbelastningsperioder, hvor priserne er høje. Da efterspørgslen ikke er prisfølsom, omfatter de regler, som de nationale myndigheder indfører for at skabe balance mellem udbud og efterspørgsel, ofte lave regulerede prislofter, som ikke afspejler kundernes villighed til at betale for sikre forsyninger, og som derfor resulterer i priser, som ikke afspejler den faktiske værdi af den yderligere ressourcetilstrækkelighed¹⁵.

For det andet lægger reglerne om forvaltning af balancemarkederne, hvor produktionen af og efterspørgslen efter elektricitet skal matches i realtid af netoperatører, og den endelige elpris for hver time fastsættes, selv om der ikke udtrykkeligt er fastsat prislofter, i praksis et loft over prisen på terminsmarkederne¹⁶.

For det tredje er en passende afgrænsning af budområder¹⁷ afgørende for at sikre de rigtige lokaliseringssignaler til at investere i produktion og transmission. Hvis priserne fastsættes i et stort budområde uden hensyntagen til transmissionssystemets begrænsninger, skal der ske belastningsomfordeling uden for markedet for at skrue ned for produktionen og skrue op for produktionen et andet sted (ekstra omkostninger) i det store område for at skabe balance i forsyningsnettet. Denne belastningsomfordeling uden for markedet underminerer investeringssignaler og fordrejer elpriserne – hvilket resulterer i skjult støtte til nogle forbrugere og ekstraomkostninger for andre¹⁸. Denne prisfordrejning underminerer den grænseoverskridende handel og reducerer incitamenterne til at investere i yderligere sammenkoblingskapacitet mellem medlemsstaterne. Sektorundersøgelsen har vist, at de eksisterende budområder i EU skaber betydelige problemer for udviklingen af det indre marked for energi og for markedets funktion.

Det skal endelig bemærkes, at selv når der er mulighed for at fastsætte prisen ud fra knaphedskriteriet og budområderne afgrænses behørigt, kan markedsdeltagerne stadig tøve med at investere i ny kapacitet på grund af den betydelige usikkerhed om den fremtidige udvikling på markedet såsom indvirkningen på deres investeringer af den øgede andel af vedvarende energi og potentielt ekstrem prisvolatilitet.

¹⁵ Effektive prislofter bør i princippet afspejle forbrugernes gennemsnitlige villighed til at betale for ikke at få afbrudt forsyningen i tilfælde af knaphed, den såkaldte værdi af mistet belastning ("value of lost load" – VOLL).

¹⁶ Sanktioner for ubalance på leveringstidspunktet kan f.eks. være et indirekte prisloft i day-ahead- og andre terminsmarkeder, hvis de er for lave, da operatørerne i så fald muligvis fortrækker at betale sanktionen i stedet for at betale høje priser.

¹⁷ Budområder defineres som områder med ens priser, dvs. hvor alle bud vedrørende efterspørgsel og udbud afgøres på samme tid og til samme pris.

¹⁸ Hvis efterspørgslen f.eks. er for stor og produktionen for lille i et enkelt område i et stort budområde, og hvis transmissionen, der forbinder dette område med resten af området, er utilstrækkelig, vil priserne i det pågældende område være for lave i forhold til de faktiske omkostninger forbundet med produktion af elektricitet til forbrug i det pågældende område. For andre isolerede områder i budområdet, hvor produktionen er for høj i forhold til efterspørgslen, vil priserne være for høje. Forbrugere i en del af budområdet subsidierer således forbrugere i en anden del af området, og markedspriserne er fortsat fordrejede, således at markederne ikke får afgivet signaler om at investere de rigtige steder.

3. Reform af elmarkedet

Sektorundersøgelsen har identificeret en række markedsreformer, der kan reducere bekymringerne over forsyningssikkerheden eller endog helt fjerne behovet for kapacitetsmekanismer. Medlemsstaterne bør derfor gennemføre disse reformer inden eller i forbindelse med indførelsen af en kapacitetsmekanisme.

Priser, der afspejler elektricitetsens reelle værdi, kan sende signaler til fremme af nye investeringer i pålidelig og fleksibel kapacitet, der er nødvendige for at levere sikre elforsyninger. Det er derfor en central markedsreform at fjerne alt for lave prislofter og i stedet tillade, at priserne stiger, således at de afspejler forbrugernes villighed til at betale. Reglerne om balancemarkeder bør forbedres, således at netoperatørernes omkostninger til at holde systemet i balance afspejles fuldt ud i de priser for ubalance, der betales af markedsdeltagere, som er "ude af balance"¹⁹. Alle markedsdeltagere bør tilskyndes til og have mulighed for at støtte balancen i systemet ved at sikre, at deres faktiske målte elektricitetsproduktion eller -forbrug matcher den elektricitet, de har aftalt at købe eller sælge på terminsmarkederne²⁰.

Medlemsstaterne kan være bekymret over, om fjernelse af prislofterne og højere engrospriser i spidsbelastningsperioder vil berøre detailpriserne. Sektorundersøgelsen har vist, at markedet kan styre disse risici selv, f.eks. ved at indføre afdækningsprodukter, der giver leverandørerne og de endelige forbrugere mulighed for at beskytte sig mod høje priser, herunder på længere sigt via langfristede afdækningskontrakter²¹. Denne mere langfristede afdækning kan ligeledes medvirke til at skabe et investeringsgrundlag for elproducenter, idet usikre potentielle knaphedspriser konverteres til en sikker og regelmæssig indtjening. Yderligere udbredelse af disse afdækningskontrakter bør derfor betragtes om en hensigtsmæssig udvikling, der kan medvirke til at reducere behovet for kapacitetsmekanismer i det hele taget.

Tilsynsmyndighederne kan desuden være tilbageholdende med at lade engrospriserne stige, enten af frygt for misbrug af markedsstyrke, eller fordi de er bekymret over, at de vil resultere i højere detailpriser for husholdningerne og industrien. Risikoen for misbrug af markedsstyrke i forbindelse med mere ustabile priser kan afhjælpes ved at udvide markedsdeltagelsen og øge konkurrencen og ved at forbedre gennemsigtigheden, datatilgængeligheden og markedsovervågningen²².

¹⁹ Elproducenter, der producerer mindre elektricitet end bebudet, eller detailhandlere, der bruger mere energi end bebudet, bidrager til en samlet ubalance i systemet og skal derfor betale priser for ubalance. Forslagene i initiativet om udformningen af elektricitetsmarkedet omfatter visse undtagelser fra dette generelle princip (se artikel 4 i den foreslåede elektricitetsforordning).

²⁰ Når fjernelsen af prislofter ikke fører til de ønskede knaphedspriser, har nogle elektricitetsmarkedsoperatører indført administrativ fastsættelse af knaphedspriser. Dette er et regulerende indgreb, hvor en forud fastsat pristakst anvendes automatisk på markedsprisen, i takt med at sandsynligheden for uopfyldt efterspørgsel stiger. I takt med indsnævringen af kapacitetsmarginerne vil elpriserne således automatisk blive fastsat på et niveau, der afspejler risikoen for knaphed, hvilket giver markedsdeltagerne et stærkt incitament til at producere (eller reducere efterspørgslen), når systemet har størst behov for elektricitet. Eksempler på administrativ fastsættelse af knaphedspriser findes i Texas og i den britiske "reserve scarcity pricing function". Irland er ved at indføre et lignende system.

²¹ Der er eksempler på afdækningsprodukter i Australien, og de er blevet indført af EEX i Tyskland.

²² Håndhævelse af kartel- og monopolreglerne kan også forhindre konkurrencebegrænsende adfærd, men bør ikke i sig selv fortolkes som en barriere for dannelsen af høje elpriser, når disse priser afspejler værdien af elektricitet i knaphedsperioder.

En anden vigtig markedsreform vedrører deltagelsen af udbydere af efterspørgselsregulering på markedet. Det er af afgørende betydning at øge efterspørgslens følsomhed over for priser i realtid, da det kan udjævne spidsbelastninger og således reducere behovet for yderligere produktionskapacitet. Der er imidlertid stadig vigtige hindringer for deltagelsen af udbydere af efterspørgselsregulering på markedet, og retsgrundlaget er fragmenteret i hele EU. På nogle markeder må udbydere af efterspørgselsregulering ikke deltage, og på andre markeder er det ikke attraktivt eller endog umuligt for forbrugerne at deltage aktivt på markedet på grund af nettatariffer eller manglende tekniske regler.

Endelig viser sektorundersøgelsen, at afgrænsningen af budområder bør undersøges på ny med henblik på at skabe mulighed for lokal prisdannelse til fremme af investeringer i kapacitet de steder, hvor der mangler kapacitet, og i den transmissionsinfrastruktur, der skal anvendes til at overføre elektricitet fra producenterne til forbrugerne.

Initiativet om udformningen af elektricitetsmarkedet omfatter forslag til, hvordan alle følgende spørgsmål skal takles: udvikling af markeder for kortfristet handel, der imødekommer behovet for mere variable og mindre forudsigelige stigninger i andelen af vind- og solkraft, harmoniserede regler for deltagelsen af udbydere af efterspørgselsregulering, standardisering af balanceprodukter og regler for levering heraf på tværs af grænserne – yderligere fremme af konkurrencen på balancemarkedet og forbedringer af proceduren for fastlæggelse af budområder.

Medlemsstater, der ønsker at indføre kapacitetsmekanismer, bør træffe passende foranstaltninger for at takle deres problemer med ressourcernes tilstrækkelighed gennem markedsreformer. Kapacitetsmekanismer bør med andre ord ikke træde i stedet for markedsreformer.

4. Hvornår skal der indføres en kapacitetsmekanisme?

De ovenfor omhandlede markedsreformer kan afhjælpe mange af de lovgivnings- og markedssvigt, der forårsager kapacitetsmangel. Det kan imidlertid tage tid at gennemføre markedsreformer fuldt ud, og de er muligvis ikke tilstrækkelige til at løse det underliggende problem med tilstrækkelig kapacitet fuldt ud. Nogle medlemsstater har derfor selv truffet supplerende foranstaltninger i form af kapacitetsmekanismer.

Kapacitetsmekanismerne er forskellige i deres udformning, men de sikrer alle kapacitetsudbydere yderligere indtægter gennem betaling for disponibel kapacitet. Det er sandsynligt, at denne betaling involverer statsstøtte, hvilket skal anmeldes til Kommissionen med henblik på godkendelse i henhold til statsstøttereglerne. Det er sandsynligt, at Kommissionen vil betragte en foranstaltning som en kapacitetsmekanisme omfattet af statsstøttereglerne, hvis i) foranstaltningen er iværksat af og/eller involverer staten²³, ii) dens

²³ En ren hjælpefunktion, der er udviklet og drives af en TSO alene, betragtes ikke som en kapacitetsmekanisme set ud fra et statsstøtteperspektiv.

primære formål er at sikre elforsyningssikkerheden²⁴ og iii) den sikrer kapacitetsudbydere en betaling ud over den eventuelle betaling fra salg af elektricitet.

Efter meddelelsen af en foranstaltning vurderer Kommissionen på grundlag af retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi først, om det er nødvendigt at tage hånd om et veldefineret forsyningssikkerhedsproblem, som markedet ikke kan løse selv. Medlemsstaterne kan påvise dette ved at forelægge faktuel dokumentation for, at markedet sandsynligvis ikke vil sikre det forsyningssikkerhedsniveau, de finder passende – defineret i forhold til en økonomisk pålidelighedsstandard baseret på forbrugernes villighed til at betale. De skal i denne forbindelse identificere de markedssvigt, der er årsag til problemet, kvantificere deres sandsynlige indvirkning på investeringerne og pålideligheden af systemer og vurdere forskellen mellem det forventede og det ønskede forsyningssikkerhedsniveau.

De vurderinger af tilstrækkelighed, som Kommissionen har gennemgået indtil videre, indeholder generelt en kvantificeret analyse, men sektorundersøgelsen viser, at der stadig skal gøres en stor indsats for at sikre, at indførelsen af kapacitetsmekanismer er baseret på en objektiv og grundig vurdering af elektricitetssystemets tilstrækkelighed. Hvis vurderingerne af tilstrækkelighed ikke er tilstrækkelig pålidelige, kan myndighederne være nødsaget til at afhjælpe problemerne med ressourcetilstrækkeligheden på kort sigt, hvilket indebærer en risiko for, at der iværksættes dyre, konkurrencefordrejende foranstaltninger, som øger usikkerheden på markederne.

For det første er medlemsstaterne tilgange til og praksis for beregning af ressourcetilstrækkelighed meget forskellige. Da medlemsstaterne anvender forskellige metoder, metrikker og antagelser, og da disse ikke er klart kommunikeret ud, er det vanskeligt at sikre, at resultaterne er pålidelige og sammenlignelige. Respondenter i sektorundersøgelsen har fremført gode argumenter for at gøre vurderinger af tilstrækkelighed mere sammenlignelige, kontrollerbare og objektive. Med henblik på at imødegå disse problemstillinger foreslås det i Kommissionens initiativ om udformningen af elektricitetsmarkedet at indføre en koordineret europæisk vurdering af ressourcernes tilstrækkelighed på grundlag af en harmoniseret metode.

For det andet er der i høj grad behov for forbedringer med hensyn til medlemsstaternes tilgange til pålidelighedsstandarder, dvs. statens erklærede ønskede niveau af forsyningssikkerhed. En økonomisk effektiv pålidelighedsstandard er baseret på den værdi, som elforbrugerne tillægger forsyningssikkerhed. Medlemsstaterne bør med andre ord foretage en cost-benefit-analyse for at bestemme, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at tilskynde markedsaktørerne til at opnå en bestemt pålidelighedsstandard. Mange medlemsstater foretager imidlertid ikke denne cost-benefit-analyse og måler ikke den værdi, som forbrugerne tillægger uafbrudt elforsyning. Flere medlemsstater, som har indført kapacitetsmekanismer, har end ikke defineret en pålidelighedsstandard. Selv om der er indført

²⁴ Hvis staten udvikler en støtteordning for vedvarende energi og yder støtte til en vindmøllepark, er det primære formål med foranstaltningen sandsynligvis dekarbonisering af energisektoren. I så fald betragtes foranstaltningen ikke som en kapacitetsmekanisme, selv om den øger den disponible kapacitet på markedet, og den vil derfor blive vurderet på grundlag af reglerne for støtte til vedvarende energikilder.

pålidelighedsstandarder, tages de ofte ikke i betragtning ved udformningen af kapacitetsmekanismen eller bestemmelsen af dens omfang.

På EU-plan er det europæiske net af elektricitetstransmissionssystemoperatører ("ENTSO-E") ved at udvikle en sandsynlighedsbaseret metode til vurdering af kapacitetstilstrækkeligheden i hele Europa. I Kommissionens initiativ om udformningen af elektricitetsmarkedet foreslås yderligere forbedringer af vurderingen og udviklingen af metoder på EU-plan til beregning af økonomisk sammenhængende pålidelighedsstandarder, der bør danne grundlag for enhver beslutning om gennemførelse af en kapacitetsmekanisme²⁵. Det foreslås ligeledes, at de medlemsstater, der anvender kapacitetsmekanismer, indfører en pålidelighedsstandard, der er baseret på den værdi, som forbrugerne tillægger forsyningssikkerhed.

En grundig vurdering af tilstrækkeligheden under hensyntagen til den regionale tilstrækkelighed, der er baseret på en veldefineret økonomisk pålidelighedsstandard, er af afgørende betydning for kortlægningen af risici for forsyningssikkerheden og for bestemmelsen af det nødvendige omfang af en kapacitetsmekanisme.

5. Tilpasning af løsningen til problemet

Hvis der er gennemført eller planlagt passende reformer, og hvis en behørig vurdering af tilstrækkeligheden har afdækket et residualt lovgivnings- eller markedssvigt, kan det være hensigtsmæssigt at indføre en kapacitetsmekanisme for at sikre forbrugernes forsyningssikkerhed. Der er forskellige former for kapacitetsmekanismer, og nogle er mere egnede end andre til at håndtere forskellige former for problemer med produktionens tilstrækkelighed.

5.1 Hvilke former for kapacitetsmekanismer findes i Europa?

Sektorundersøgelsen identificerede 35 kapacitetsmekanismer i de undersøgte 11 medlemsstater. Disse kan opdeles i "målrettede" mekanismer og mekanismer "for hele markedet", der begge har til formål at sikre en tilstrækkelig kapacitet til at opfylde en pålidelighedsstandard. Målrettede mekanismer støtter kun den ekstra kapacitet, der kræves ud over den kapacitet, der genereres på markedet uden støtte, hvorimod mekanismer for hele markedet støtter alle markedsdeltagere, der skal opfylde pålidelighedsstandard. Disse ordninger kan derudover opdeles i "mængdebaserede" og "prisbaserede" ordninger. I de mængdebaserede ordninger fastsættes den samlede nødvendige kapacitet på forhånd, hvorefter der anvendes en markedsbaseret proces til at fastsætte den pris, der skal betales. I de prisbaserede ordninger fastsættes prisen administrativt på et niveau, der kan tiltrække investeringer i den nødvendige kapacitet.

Sektorundersøgelsen har identificeret tre former for målrettede mekanismer: Strategiske reserver, hvor en vis kapacitet holdes uden for markedet for at kunne bruges i nødsituationer.

²⁵ Det omfatter f.eks. forpligtelsen til at tage hensyn til en økonomisk vurdering af kraftværkernes fremtidige rentabilitet (der kan omfatte en vurdering af indvirkningen af den forventede prisudvikling for forskellige brændstoffer og CO₂-prissætningen), bidraget fra planlagte markedsreformer og den potentielle indvirkning af at øge efterspørgselsreguleringen og netinvesteringer.

Udbud på ny kapacitet, hvor der ydes støtte til nye investeringsprojekter, der ofte er placeret i et bestemt område. Prisbaserede kapacitetsbetalinger, hvor der foretages administrative betalinger til en undergruppe af kapacitetsudbydere på markedet.

Sektorundersøgelsen har ligeledes identificeret tre former for mekanismer for hele markedet, nemlig ordninger med centrale indkøb, hvor en central køber køber den nødvendige kapacitet på vegne af leverandørerne/forbrugerne, ordninger med decentrale forpligtelser, hvor leverandørerne pålægges selv at træffe foranstaltninger og indgå aftaler om den kapacitet, de har brug for, og prisbaserede kapacitetsbetalinger, hvor der foretages administrative betalinger til alle markedsdeltagere.

Endelig har sektorundersøgelsen identificeret en række efterspørgselsreaktionsordninger, også kaldet "afbrydelighedsordninger", i seks af de 11 medlemsstater. Dette er målrettede ordninger, hvor der kun ydes betalinger til udbydere af efterspørgselsregulering.

5.2 Hvilken kapacitetsmekanisme til hvilket problem?

Forskellige former for kapacitetsmekanismer vil sandsynligvis være egnede, afhængigt af karakteren af det identificerede problem med kapacitetstilstrækkeligheden. De vigtigste problemer med tilstrækkeligheden identificeret i sektorundersøgelsen kan opdeles i fire grupper:

1. problemer vedrørende markedets evne på lang sigt til at tiltrække tilstrækkelige investeringer
2. problemer af midlertidig karakter, hvor markedet i sin nuværende udformning ikke afgiver tilstrækkelige investeringssignaler, selv om markedet forventes at være effektivt på længere sigt
3. problemer af lokal karakter (dvs. et bestemt sted i en medlemsstat), der ikke kan løses tilstrækkelig hurtigt gennem investeringer i transmission eller gennem en bedre afgrænsning af budområder
4. problemer forbundet med, at elforbrugerne ikke kommer til at spille en tilstrækkelig rolle i forvaltningen af elektricitetsefterspørgslen og forsyningsikkerheden uden yderligere støtte.

Problemer med produktionens tilstrækkelighed på lang sigt

Når der identificeres problemer med tilstrækkeligheden på lang sigt, vil den mest hensigtsmæssige mekanisme til at tackle problemet sandsynligvis være en mængdebaseret ordning for hele markedet, der skal indføres under hensyntagen til kravet om at minimere konkurrencefordrejninger og påvirkning af samhandelen. Denne mekanisme kan erstatte de potentielle indtægter i usikre periode med høje priser i knaphedsperioder med en regelmæssig og sikker indtjening. Den kan derfor øge sikkerheden for investeringer.

For at sikre sammenhængen mellem de markedsreformer, der er nødvendige for at sikre importen på de rette tidspunkter, og indførelsen af en kapacitetsmekanisme, kan en ordning baseret på "pålidelighedsoptioner" være det bedste valg. I denne ordning modtager deltagerne

en sikker og regelmæssig kapacitetsindtægt, men frasiger sig muligheden for at tjene på høje knaphedspriser.

Midlertidige problemer med produktionens tilstrækkelighed

Når det fremgår af vurderinger af tilstrækkeligheden, og de politiske beslutningstagere samtidig er overbevist om, at der kan indføres langsigtede reformer på markedet, som sikrer tilstrækkelige investeringsincitamer, og forudsat at der er tilstrækkelig disponibel kapacitet til at sikre forsyningssikkerheden, indtil der investeres på markederne, er det ikke nødvendigt at iværksætte langsigtede foranstaltninger²⁶. Det kan imidlertid være nødvendigt at sikre, at den eksisterende kapacitet ikke nedlukkes for tidligt.

I disse tilfælde er en strategisk reserve sandsynligvis den bedste løsning, da den kan bidrage til at styre mængden af eksisterende kapacitet, der tages ud af markedet. Markedsfordrejningerne kan desuden holdes på et minimum, hvis reserven er så lille som muligt, ikke har til formål at fremme ny produktionskapacitet²⁷ og selv holdes uden for markedet for at fastholde markedsprissignaler og incitamer til at opretholde kapaciteten på markedet. For at sikre de strategiske reserves midlertidige karakter bør der ikke stilles krav om langsigtede forpligtelser (f.eks. etårige kontrakter, der kan forlænges) eller gennemførelsestider. De bør ligeledes helt fra starten have en klar slutdato knyttet til de planlagte markedsreformer, hvilket gør det lettere at opretholde fremtidige investeringssignaler.

Lokale problemer med produktionens tilstrækkelighed

Problemer med produktionens tilstrækkelighed af lokal karakter håndteres i de fleste tilfælde bedst ved at etablere tættere forbindelser mellem det pågældende lokalområde og andre områder med tilstrækkelig kapacitet. Hvis dette ikke er muligt (f.eks. på fjerntliggende øer) eller for dyrt, bør den lokale knaphed afspejles i de lokale elpriser, da dette både tilskynder til investeringer i ny kapacitet og tilskynder forbrugerne til at spare på energien. Dette nødvendiggør et adskilt budområde for lokalområdet.

Hvis det ikke er muligt at etablere et adskilt budområde, f.eks. fordi området med underskudskapacitet er så lille, at der ikke ville være nogen konkurrence, og al kapacitet i området skulle reguleres fuldt ud, kan det være hensigtsmæssigt at indføre en kapacitetsmekanisme. Når der er identificeret problemer med tilstrækkeligheden på længere sigt, og der indføres en mekanisme for hele markedet, kan en mekanisme for hele markedet undertiden også skræddersyes til at løse et lokalt problem med tilstrækkeligheden. Italien er

²⁶ Der kan imidlertid ligeledes anvendes en strategisk reserve som et redskab til at dække et behov i påkommende tilfælde i forbindelse med indførelsen af en mængdebaseret kapacitetsmekanisme for hele markedet, og denne reserve kan være et værdifuldt redskab til at undgå en overgangsperiode i ordningen for hele markedet, hvor auktionsgennemførelsestiderne er for korte til at sikre konkurrence fra nye aktører.

²⁷ I forbindelse med ny produktionskapacitet er der generelt behov for langsigtede forpligtelser af hensyn til konkurrencen med den eksisterende kapacitet. Disse langsigtede forpligtelser er sandsynligvis ikke forenelige med den nødvendige midlertidige karakter af en strategisk reserve.

f.eks. i gang med – og Irland overvejer – at etablere kapacitetsprismråder inden for rammerne af en kapacitetsmekanisme for hele markedet for at sende signaler til fremme af lokale investeringer.

En mere målrettet foranstaltning kan også være egnet til at løse et lokalt problem med tilstrækkeligheden. Visse former for strategiske reserver kan være begrænset til en enkelt specifik region i lighed med et udbud på ny kapacitet. Omfanget af disse målrettede mekanismer kan skræddersyes til det identificerede kapacitetshul. Den særlige risiko forbundet med udbud er imidlertid, at den nye kapacitet skubber eksisterende kapacitet ud af markedet og skaber en situation, hvor markedsaktørerne fremover anvender udbud til at investere i ny kapacitet i stedet for at reagere på markedssignaler.

Det kan konkluderes, at ny transmissionsinfrastruktur eller strukturreformer på elmarkederne, der afspejler placeringsmæssige begrænsninger, sandsynligvis er de bedste langsigtede løsninger på lokale problemer med tilstrækkeligheden, undtagen når der er tale om meget isolerede systemer, hvor transmissionen er uoverkommelig dyr. Lokale kapacitetsmekanismer kan imidlertid være nødvendige redskaber, indtil de nødvendige reformer er klar.

Problemer vedrørende elforbrugernes rolle

Det fjerde problem er, at elforbrugernes efterspørgsel fortsat vil være ufleksibel, selv om en fleksibel efterspørgsel er afgørende for omkostningseffektivt at skabe balance på et elmarked med stadig mere volatile engrospriser, der skyldes den variable produktion af vedvarende energi og potentialet for høje knaphedspriser. Dette problem kan foranledige en medlemsstat til at indføre en afbrydelighedsordning eller specifikke regler til fremme af efterspørgselsregulering inden for rammerne af en mængdebaseret ordning for hele markedet.

Kommissionens indledende vurdering af de otte afbrydelighedsordninger, der er indført i de 11 undersøgte medlemsstater, tyder på, at disse kan være begrundet, i betragtning af deres bidrag til både den kortsigtede og langsigtede forsyningssikkerhed²⁸. Efterspørgselsregulering kan være et nyttigt redskab til at skabe balance i systemet på kort sigt, og på lang sigt kan efterspørgselsreaktionen fjerne behovet for kapacitetsmekanismer, da den vil give forbrugerne mulighed for at betale for forskellige pålidelighedsniveauer. Hensigtsmæssigheden af afbrydelighedsordninger – og således deres forenelighed med EU's statsstøtteregler – afhænger imidlertid i høj grad af deres udformning og konkrete funktion.

I henhold til statsstøttereglerne skal kapacitetsmekanismer normalt være åbne for alle teknologier²⁹. I forbindelse med mekanismer til efterspørgselsreaktion kan den manglende konkurrence mellem forskellige ressourcer imidlertid være berettiget. En efterspørgselsreaktionsordning kan være en hensigtsmæssig foranstaltning, hvis den giver mulighed for bred deltagelse fra store og små industrier og fra aggregatorer for

²⁸ Bemærk, at denne vurdering i sektorundersøgelsen ikke kan erstatte behovet for en individuel vurdering af statsstøtteforanstaltninger, og denne erklæring bør ikke fortolkes således, at ordninger, der endnu ikke er blevet vurderet og omfattet af en kommissionsafgørelse, vil blive betragtet som forenelige.

²⁹ Inden for rammerne af målene for klimaændringer som anerkendt i punkt 220 og punkt 233, litra e), i retningslinjerne for statsstøtte til energi og miljøbeskyttelse.

efterspørgselsreaktion, ikke skaber for stor kapacitet, er baseret på en udbudsprocedure og ikke er udformet til at påvirke dannelsen af passende knaphedspriser. På den anden side vil efterspørgselsreaktionsordninger, hvor der tilvejebringes for stor kapacitet af en enkelt undergruppe af store industrielle modtagere, sandsynligvis ikke blive godkendt i henhold til statsstøttereglerne. Der er risiko for, at disse ordninger vil støtte energiintensive industrier uden at tilføre andre elforbrugere en tilsvarende værdi i form af øget forsyningssikkerhed.

Bedste praksis identificeret i sektorundersøgelsen viser ligeledes, at tilgængelig særlig støtte til efterspørgselsreaktion ikke bør være tilgængelig på ubestemt tid. Formålet bør være at fremme udviklingen af efterspørgselsreaktion, således at den på længere sigt kan konkurrere på markedet (eller inden for rammerne af en kapacitetsmekanisme for hele markedet).

Kapacitetsbetalinger er generelt ikke en egnet foranstaltning

Med hensyn til "kapacitetsbetalinger" viser sektorundersøgelsen endelig, at det ikke er sandsynligt, at disse mekanismer vil sikre den rigtige kapacitetspris, da de ikke giver markedet mulighed for at fastsætte den rigtige kapacitetspris på konkurrencevilkår, men i stedet anvender en "administrativ" pris. Det er derfor ikke sandsynligt, at de vil afspejle den faktiske knaphedssituation korrekt. De indebærer en høj risiko for at købe for lidt eller for meget kapacitet – navnlig da disse ordninger ofte reagerer langsomt på ændrede markedsvilkår. Det er derfor den generelle antagelse, at prisbaserede mekanismer sandsynligvis ikke er en passende foranstaltning, uanset det specifikke identificerede problem.

Valg af den type kapacitetsmekanisme, der er egnet til at løse det identificerede problem:

- *I forbindelse med langsigtede risici er kapacitetsmekanismer for hele markedet de mest egnede redskaber sammen med markedsreformer, der begrænser kapacitetsmekanismens rolle.*
- *I forbindelse med midlertidige risici vil en strategisk reserve sandsynligvis være en mere egnet løsning under gennemførelsen af markedsreformer, der skal sikre forsyningssikkerheden på lang sigt. Reserven skal holdes uden for markedet.*
- *Lokale problemer med tilstrækkeligheden bør løses gennem bedre nettilslutninger eller mere hensigtsmæssige budområder, men forskellige mekanismer kan være egnede overgangsredskaber.*
- *En afbrydelighedsordning kan være en egnet løsning til fremme af fleksibilitet på efterspørgselssiden.*
- *Administrative kapacitetsbetalinger vil sandsynligvis ikke være en egnet foranstaltning, da det forhold, at der ikke er nogen konkurrencebaseret proces, indebærer en høj risiko for manglende opfyldelse af målet eller for overkompensation.*

6. En velgennemtænkt udformning

Uanset den valgte type ordning skal alle medlemsstaterne træffe detaljerede valg med hensyn til udformningen af kapacitetsmekanismernes tre grundlæggende karakteristika:

- Kriterier for deltagelse: Hvem kan deltage i kapacitetsmekanismen?
- Kriterier for tildeling: Hvordan skal kapacitetsprisen fastsættes og kapacitetsudbydere udvælges?
- Produktudformning: Hvilke forpligtelser og sanktioner pålægges kapacitetsudbydere?

Beslutninger på alle disse områder er afgørende for kapacitetsmekanismens effektivitet med hensyn til at opnå forsyningssikkerhed med lavest mulige omkostninger og for det omfang, i hvilket mekanismen påvirker konkurrencen og handelen mellem kapacitetsudbydere, der konkurrerer om støtte under mekanismen, gennem fordrejninger af elektricitetsmarkedet og mellem medlemsstaterne.

6.1 Kriterier for deltagelse – hvem kan deltage?

Med hensyn til kriterier for deltagelse er de fleste af de eksisterende kapacitetsmekanismer kun åbne for et begrænset antal kapacitetsudbydere. I nogle tilfælde udelukkes visse kapacitetsudbydere udtrykkeligt fra at deltage. I andre tilfælde begrænser krav såsom størrelse, miljøkrav eller kort gennemførelsestid³⁰ implicit antallet af potentielle kapacitetsudbydere.

Ny og eksisterende kapacitet købes ofte særskilt, og der tilskyndes således ikke til konkurrence inden for rammerne af den samme kapacitetsmekanisme – derved forsømmes lejligheden til at lægge et større konkurrencepres på alle deltagere. Kapacitet fra andre lande tages normalt ikke i betragtning, og nogle medlemsstater tager endog ikke højde for bidraget fra import ved vurderingen af, hvor stor indenlandsk kapacitet, de har behov for, hvilket resulterer i national overkapacitet.

Undersøgelsen har også vist, at kapacitetsmekanismer, der er for selektive, indebærer en risiko for at overkompensere deltagerne, fordi konkurrencepresset er mindre, når tildelingsprocessen kun er rettet mod begrænsede deltagere. Betalingerne til kapacitetsudbydere er som følge af denne begrænsede konkurrence typisk højere end den finansiering, der er nødvendig for at kunne finansiere den kapacitet, de skal stille til rådighed.

Når deltagelsen er begrænset, har medlemsstaterne ligeledes ofte indført yderligere mekanismer over tid, således at det i sidste ende er muligt at ansøge om støtte til næsten al kapacitet. Dette forklarer, hvorfor der blev identificeret 35 mekanismer i blot 11 medlemsstater³¹. Der er risiko for, at en sådan fragmenteret tilgang til kapacitetstilstrækkelighed resulterer i ineffektivitet, og flere forskellige kapacitetsmekanismer vil normalt ikke være en god idé, medmindre den yderligere mekanisme anvendes til at støtte efterspørgselsreaktion. Hvis der er indført en kapacitetsmekanisme for hele markedet, skal indførelsen af en yderligere kapacitetsmekanisme begrundes ved at påvise et yderligere markedssvigt, der ikke kan løses med mekanismen for hele markedet.

Det er imidlertid ved at ændre sig. Der er en stigende og glædelig tendens i retning af mekanismer, der er åbne for en bredere gruppe af potentielle kapacitetsudbydere, og de nye mekanismer, der udvikles i Frankrig, Irland, Italien og Polen, er alle udformet med henblik på

³⁰ "Gennemførelsestid" er perioden fra tildeling af en kapacitetskontrakt til tidspunktet for levering.

³¹ Nogle af disse mekanismer er tidligere mekanismer eller planlagte mekanismer, og de er ikke alle i drift på samme tid.

at skabe konkurrence mellem forskellige kapacitetsteknologier og nye og eksisterende ressourcer. Frankrig og Irland er ligeledes i færd med at udarbejde planer, der vil tillade grænseoverskridende deltagelse i deres kapacitetsmekanismer. Det er afgørende at fjerne forstyrrelser i investeringssignalerne, som kommer indenlandske investeringer og de etablerede operatører til gode. Det skaber også incitament til fortsatte investeringer i sammenkobling, når dette er den mest omkostningseffektive metode til at øge forsyningssikkerheden. I interimrapporten om sektorundersøgelsen fremsætter Kommissionen forslag til, hvordan den grænseoverskridende deltagelse gennemføres i praksis. I initiativet om udformningen af elektricitetsmarkedet foreslår Kommissionen bindende fælles regler om deltagelse på tværs af grænserne for at reducere kompleksiteten, ineffektiviteten og i sidste ende forbrugernes omkostninger, og at medlemsstaternes dekarboniseringsmål respekteres.

Selv om der generelt er store fordele ved åben deltagelse, identificerede sektorundersøgelsen to undtagelser fra denne regel. For det første kan betydningen af efterspørgselsreaktion på lang sigt som redskab til afhjælpning af markedssvigt begrunde afbrydelighedsordninger begrænset til efterspørgselsreaktion. For det andet bør strategiske reserver ikke fremme ny kapacitet, der indebærer langsigtede forpligtelser, da de kun er egnede til at løse midlertidige problemer, og da de skal udformes med minimal påvirkning af markedet.

6.2 Kriterier for tildeling – fastsættelse af kapacitetsprisen og udvælgelse af kapacitetsudbydere

Sektorundersøgelsen har vist, at der både er administrative og konkurrencebaserede tildelingsprocesser. I en administrativ tildelingsproces udvælges alle kapacitetsudbydere, der opfylder kriterierne, uden konkurrence, og niveauet for kapacitetsbetalingen fastsættes på forhånd af de offentlige myndigheder eller forhandles bilateralt mellem myndighederne og kapacitetsudbydere. I en konkurrencebaseret tildelingsproces har de potentielle kapacitetsudbydere mulighed for at konkurrere om at levere den nødvendige kapacitet, og niveauet for kapacitetsbetalingen fastsættes af markedskræfterne.

Det er ikke sandsynligt, at administrative tildelingsprocesser afdækker den reelle kapacitetsværdi, hvorfor de sandsynligvis ikke er omkostningseffektive, da der er risiko for, at de resulterer i en for stor eller for lille kapacitet. Hvis der ikke er nogen konkurrencebaseret proces, forpasses endvidere muligheden for at sikre forbrugerne bedre værdi for pengene. I Spanien er prisen på en afbrydelig tjeneste f.eks. næsten halveret efter indførelsen af en konkurrencebaseret auktion. Konkurrencebaserede tildelingsprocesser er i princippet et bedre redskab sammen med regler for deltagelse, der sikrer konkurrencen mellem alle potentielle udbydere, som kan levere den nødvendige kapacitet.

Indtil videre har administrative og konkurrencebaserede processer været lige udbredte i de 11 medlemsstater i undersøgelsen, men nye eller reviderede mekanismer, som medlemsstaterne påtænker at indføre, omfatter i stigende grad konkurrencebaserede budprocedurer. Irland og Italien planlægger f.eks. at erstatte den administrative tildelingsproces med konkurrencebaserede auktioner.

6.3 *Kapacitetsprodukt – hvad skal kapacitetsudbydere gøre?*

Alle kapacitetsmekanismer omfatter visse forpligtelser, som kapacitetsudbydere skal opfylde. Disse spænder fra en forpligtelse til at bygge og drive et kraftværk over forpligtelser knyttet til opfyldelsen af instrukser fra netværksoperatøren (f.eks. producere elektricitet), til mere komplekse forpligtelser (f.eks. pålidelighedskrav om tilbagebetalinger, når en referencepris ligger over en strikepris).

Der er også mange forskellige regler om, hvad der skal ske, hvis kapacitetsudbydere ikke opfylder deres forpligtelser (sanktioner). Nogle mekanismer udelukker blot kapacitetsudbydere fra at modtage fremtidige betalinger, men de fleste kræver, at de skal betale tilbage eller betale en bod.

Undersøgelsen viste, at hvis der er begrænsede forpligtelser, og sanktionerne for manglende opfyldelse er små, har kraftværkerne ikke tilstrækkeligt incitament til at være pålidelige. Både sanktioner i kapacitetsmekanismer og knaphedspriser afgiver signaler om at øge produktionen eller reducere efterspørgslen i knaphedssituationer. Det er imidlertid kun elpriserne, der afgiver et signal om at importere på det indre marked. For at undgå konkurrencefordrejende grænseoverskridende handel bør medlemsstaterne derfor sikre, at elprissignalerne ikke erstattes af sanktioner i kapacitetsmekanismer.

Undersøgelsen viste også, at mekanismer med efterspørgselsregulering normalt pålægger udbydere af efterspørgselsregulering andre forpligtelser end elværkerne. Det kan være berettiget at have forskellige forpligtelser og sanktioner for produktion og efterspørgselsregulering, i hvert fald på kort sigt, for at fremme efterspørgselsstyringen, der på længere sigt vil være en bedre løsning på underliggende markedssvigt end kapacitetsmekanismer.

6.4 *Minimering af konkurrence- og handelsfordrejninger gennem passende udformning*

Kapacitetsmekanismer kan fordreje konkurrencen på elektricitetsmarkedet, både i den medlemsstat, der indfører mekanismen, og i andre lande. Ifølge sektorundersøgelsen kan disse fordrejninger imidlertid i vid udstrækning afhjælpes ved at sikre en høj grad af konkurrence inden for rammerne af mekanismen.

For det første kan kapacitetsmekanismer på koncentrerede elektricitetsmarkeder fordreje konkurrencen på elektricitetsmarkedet i den medlemsstat, der indfører mekanismen. Dette er tilfældet, hvis de fleste indtægter fra kapacitetsmekanismen tilfalder etablerede operatørs eksisterende kapacitet. Dette øger hindringerne for konkurrenternes adgang og cementerer koncentrationen af elektricitetsmarkedet. En åben og konkurrencebaseret proces for udvælgelse af kapacitetsudbydere, hvor nye aktører på alle teknologiske områder kan konkurrere med eksisterende kapacitetsudbydere, vil være et godt udgangspunkt for at reducere disse konkurrencefordrejninger. Der kan være behov for yderligere garantier (f.eks. åben og organiseret handel med kapacitetscertifikater) for at skabe lige vilkår for nye aktører på markedet, navnlig inden for rammerne af decentraliserede ordninger. Omvendt kan det i nogle tilfælde være muligt at anvende kapacitetsmekanismen til støtte for nye aktører, f.eks. ved at tilbyde nye kapacitetsudbydere langfristede kontrakter eller tildele en præmie for konkurrence ved udbud.

For det andet skaber kapacitetsmekanismer fordrejninger på tværs af grænserne, både ved at ændre signaler til fremme af handel med elektricitet og ved at påvirke incitamenterne til at investere i indenlandsk og udenlandsk kapacitet og i sammenkobling.

I betragtning af elprisernes betydning som et signal om at importere og eksportere elektricitet på det indre marked for elektricitet bør kapacitetsmekanismerne udformes således, at de kan spille sammen med høje knaphedspriser for elektricitet. En medlemsstat, der vælger at basere sig på elpriser, kan tiltrække import på de rigtige tidspunkter og samtidig give et stærkt incitament til fremme af pålidelighed. Reformen, der gør det muligt at anvende knaphedspriser, og en kapacitetsproduktudformning, der spiller sammen med knaphedspriser, er derfor af afgørende betydning for at undgå handelsforvridninger³².

Kapacitetsmekanismer for hele markedet vil i lighed med den potentielle indvirkning på handelen i knaphedsperioder generelt have en dæmpende effekt på elpriserne, da kapacitetsudbydere nu oppebærer en del af deres indtægter fra kapacitetsmekanismen i stedet for fra elektricitetsmarkedet. Hvis kapacitetsindtægterne kun kan oppebæres af indenlandske kapacitetsudbydere, skaber denne dæmpende effekt en forvridning til fordel for indenlandske kapacitetsinvesteringer på bekostning af investeringer i udenlandsk kapacitet eller i sammenkobling, der også sikrer forsyningssikkerheden. For at sikre effektive signaler og undgå barrierer på det indre marked for energi er fuld grænseoverskridende deltagelse i mekanismer for hele markedet derfor af afgørende betydning.

Sektorundersøgelsen viser, at kapacitetsmekanismerne bør være åbne for alle typer potentielle kapacitetsudbydere og omfatte en konkurrencebaseret prisfastsættelsesproces for at sikre, at konkurrencen minimerer den pris, der betales for kapaciteten. Konkurrencen mellem kapacitetsudbydere bør være stå stor som muligt, og der bør være særlig fokus på nye aktører på markedet.

Kapacitetsmekanismerne bør sikre incitament til fremme af pålidelighed og udformes således, at de kan spille sammen med knaphedspriser for elektricitet, for at undgå uacceptable handelsforvridninger og indenlandsk overkapacitet.

Kapacitetsmekanismerne for hele markedet bør være åbne for eksplicit deltagelse på tværs af grænserne for at sikre incitament til fortsatte investeringer i sammenkobling og for at reducere omkostningerne forbundet med EU's forsyningssikkerhed på lang sigt.

7. Konklusioner og næste skridt

I lyset af den løbende udvikling og reformerne af EU's elektricitetsmarkeder vil Kommissionen fortsat holde øje med udviklingen af kapacitetsmekanismerne og udbygge

³² Kapacitetsproduktet "pålidelighedsoption" kan være særlig nyttigt i denne forbindelse, da det ikke forstyrrer markedssignalerne, og når prisfastsættelsen ud fra knaphedskriteriet er blevet gennemført, er der ikke behov for yderligere sanktioner for manglende levering under kapacitetsmekanismen.

retningslinjerne i denne endelige rapport med bilag i lyset af udviklingen af praksis. Der kan udledes otte generelle konklusioner af sektorundersøgelsen³³.

For det første står det nu klart, at der på trods af den nuværende overkapacitet i EU som helhed er udbredt bekymring over, at der i fremtiden fortsat vil være eller opstå en utilstrækkelig produktionskapacitet på markedet.

For det andet er reformer af elektricitetsmarkedet helt afgørende, da de medvirker til at afhjælpe problemer med forsyningssikkerhedens tilstrækkelighed. De fleste medlemsstater har imidlertid endnu ikke gennemført passende reformer. I Kommissionens initiativ om udformningen af elektricitetsmarkedet foreslås derfor en række reformer, der skal forbedre de europæiske elektricitetsmarkeders funktion, og Kommissionen vil stille krav til medlemsstaterne om at gennemføre reformer i forbindelse med den planlagte gennemførelse af kapacitetsmekanismer.

For det tredje kan der fortsat være usikkerhed om, hvorvidt stadig mere volatile markedspriser og sjældne knaphedssituationer kan fremme langsigtede investeringsbeslutninger, selv om et marked, hvor der er blevet gennemført reformer, i princippet har potentiale til at levere sikre forsyninger. Nogle medlemsstater har derfor besluttet at indføre kapacitetsmekanismer for at sikre elforsyningssikkerheden. Disse mekanismer involverer statsstøtte og skal derfor anmeldes til Europa-Kommissionen i henhold til statsstøttere reglerne. Disse mekanismer vil blive godkendt, hvis medlemsstaterne påviser deres nødvendighed, og hvis de konkurrencefordrejninger, de skaber, minimeres i overensstemmelse med reglerne for det indre marked og statsstøttere reglerne under hensyntagen til resultaterne af sektorundersøgelsen sammenfattet i denne rapport.

For det fjerde er en grundig vurdering af tilstrækkeligheden baseret på en veldefineret økonomisk pålidelighedsstandard af afgørende betydning for kortlægningen af risici for forsyningssikkerheden og for bestemmelsen af det nødvendige omfang af en kapacitetsmekanisme. Denne grundige vurdering vil reducere risikoen for at købe for meget kapacitet betydeligt og medvirke til at begrænse konkurrencefordrejningerne som følge af kapacitetsmekanismerne. En yderligere harmonisering af vurderingerne af tilstrækkelighed på EU-plan vil bidrage til at øge gennemsigtigheden og skabe tillid til resultaterne af disse vurderinger. I Kommissionens initiativ om udformningen af elektricitetsmarkedet foreslås det derfor at udvikle en forbedret metode til vurdering af tilstrækkeligheden på EU-plan og årlige vurderinger af tilstrækkeligheden, der skal foretages af det europæiske net af elektricitetstransmissionssystemoperatører.

For det femte bør den valgte kapacitetsmekanisme kunne løse det identificerede problem:

³³ I disse konklusioner er der primært fokus på forskellige typer kapacitetsmekanismers evne til at løse problemer med elforsyningssikkerhed på den mest omkostningseffektive og mindst markedsfordrejende måde. Kapacitetsmekanismer kan imidlertid også påvirke produktionsmixet og derfor interagere med de politikker, der tager sigte på at fremme dekarbonisering. Som det hedder i punkt 220 og punkt 233, litra e), i retningslinjerne for statsstøtte til energi og miljøbeskyttelse, bør kapacitetsmekanismer udformes på en sådan måde, at der tages hensyn til disse indvirkninger for at bidrage til den overordnede sammenhæng i EU's energipolitik på elmarkederne.

- Hvis en medlemsstat identificerer en risiko på lang sigt for, at investeringerne vil være utilstrækkelige, vil kapacitetsmekanismer for hele markedet (som de mekanismer, der er indført i Det Forenede Kongerige og Frankrig og planlagt i Irland og Italien) sandsynligvis være den mest egnede form for intervention. Der bør ligeledes gennemføres markedsreformer for at begrænse den statsstøtte, der er behov for under kapacitetsmekanismen.
- Hvis en medlemsstat identificerer en midlertidig risiko, er en strategisk reserve sandsynligvis den mest egnede form for intervention, da den er rettet mod situationer, hvor markedet sikrer forsyningssikkerheden på lang sigt, men der er bekymringer over kapaciteten på kort til mellemlang sigt. Strategiske reserver bør kun anvendes i nødsituationer. De bør holdes uden for markedet for at minimere forstyrrelserne af markedets daglige funktion. Strategiske reserver skal være overgangsforanstaltninger, der ledsager markedsreformer, og udfases, så snart reformerne træder i kraft.
- Hvis en medlemsstat identificerer et lokalt problem med at sikre en tilstrækkelig produktion, afhænger valget af mekanisme af de specifikke markedsbetingelser. På længere sigt bør det lokale problem imidlertid løses gennem bedre nettilslutninger eller mere hensigtsmæssige budområder, som indfører lokale elpriser, der afspejler balancen mellem lokalt udbud og lokal efterspørgsel.
- Hvis en medlemsstat er bekymret over den utilstrækkelige udvikling af en fleksibel efterspørgsels side, kan en afbrydelighedsordning være en egnet løsning, selv om man bør være opmærksom på at undgå, at ordningen udvikler sig til en støtteordning for energiintensive industrier.
- Uanset den valgte mekanisme bør den gennemgås jævnligt for at kontrollere, om der fortsat er behov for kapacitetsmekanismen.
- Administrative kapacitetsbetalinger vil sandsynligvis ikke være en egnet foranstaltning, uanset den pågældende medlemsstats specifikke problem, da det forhold, at der ikke er nogen konkurrencebaseret proces, indebærer en høj risiko for manglende opfyldelse af kapacitetsmålet eller for overkompensation.

For det sjette bør kapacitetsmekanismerne være åbne for alle typer potentielle kapacitetsudbydere. Dette sikrer sammen med en konkurrencebaseret prisfastsættelsesproces, at konkurrencen minimerer den pris, der betales for kapaciteten. De eneste undtagelser er mekanismerne for efterspørgselsreaktion i betragtning af deres særlige evne til at afhjælpe underliggende markedssvigt og strategiske reserver, der ikke bør fremme ny produktionskapacitet med det formål at minimere markedsfordrejningerne.

For det syvende skal kapacitetsmekanismerne for hele markedet være åbne for eksplicit deltagelse på tværs af grænserne for at minimere fordrejninger af den grænseoverskridende konkurrence og handel, sikre incitamenter til fortsatte investeringer i sammenkobling og reducere omkostningerne forbundet med EU's forsyningssikkerhed på lang sigt.

Endelig har sektorundersøgelsen vist, at en række eksisterende kapacitetsmekanismer er udformet på en sådan måde, at de ikke afhjælper alle konkurrenceproblemer. Kommissionen vil arbejde sammen med medlemsstaterne for at sikre, at alle eksisterende kapacitetsmekanismer gradvis bringes i fuld overensstemmelse med statsstøttereglerne under

hensyntagen til konklusionerne i sektorundersøgelsen. Dette vil gøre det nemmere at give kapacitetsudbydere og andre økonomiske aktører sikkerhed og sikre, at investorerne modtager de rigtige signaler.